Paulo Roberto Demeter*

Políticas Públicas:
é preciso conhecer

* Paulo Demeter é assessor da FASE e Conselheiro da AATR.

I- Introdução

Todos sabemos que pessoas vivem em SOCIEDADE e que diferentes tipos de sociedade foram se estabelecendo ao longo da história. A cada sociedade corresponde um determinado modo de produção econômico, organização política e sistema cultural. A maneira com que tribos indígenas do interior da Amazônia, ainda hoje, se organizam para levar uma vida comum, é bem diversa da forma assumida pelo restante do povo brasileiro.

Pessoas tomadas isoladamente são INDIVÍDUOS que têm determinados tipos de INTERESSES. Esses interesses se originam de diversas maneiras. Pode-se dizer que as mais importantes são a forma como as pessoas ganham a vida, ou seja, sua inserção na economia, aliada às características culturais em que as pessoas são criadas.

Indivíduos que têm interesses COMUNS ou coletivos, tendem a forma grupos ou associações para melhor defender esses interesses. Esses GRUPOS ou associações buscam desenvolver ações coletivas em função de seus objetivos. Verifica-se que na grande maioria dos casos, existe o interesse comum de conquistar benefícios coletivos mas não existe o interesse comum de pagar pelo fornecimento desses bens ou serviços coletivos.

Apesar das diferenças existentes entre as diversas sociedades humanas, é fato que a grande maioria dessas sociedades criou uma estrutura, denominada ESTADO, para tentar regular as relações entre os diferentes grupos de interesses e para impor regras de convivência e de pagamento pelos eventuais bens ou serviços coletivos providenciados pelo Estado. Diferentes GOVERNOS, atuando conforme distintos regimes e sistemas, periodicamente se revezam na administração do Estado.

A orientação a ser seguida pelo Estado, na sua tarefa de REGULAÇÃO SOCIAL, não é fruto do acaso. Cada grupo de interesse vai tentar “puxar a sardinha para sua brasa”. Inclusive, grupos diferentes tendem a construir alianças ou coalizões para melhor defenderem seus interesses.

O Estado arrecada recursos através de IMPOSTOS para financiar suas POLÍTICAS PÜBLICAS que resultam na produção e/ou distribuição de bens e serviços coletivos, como saneamento básico, segurança pública ou educação, por exemplo.

O tipo e a qualidade das POLÍTICAS PÚBLICAS a serem implementadas pelo Estado, depende fundamentalmente de quais os grupos de interesse que vão ter hegemonia nas disputas sobre o que deve ser feito, como fazer, onde e quando aplicar os recursos e a quem distribuir os resultados. O que está em jogo é a decisão sobre quais devem ser as prioridades.

II - Interesses e direitos

O debate sobre políticas públicas precisa incorporar também a noção de que pessoas não tem só interesses mas, também DIREITOS. Conforme o tipo de sociedade variam os direitos reconhecidos pelo conjunto de seu membros. Grupos de indivíduos não se constituem apenas para a defesa de seus interesses mas se formam também, para a defesa e/ou ampliação de seus direitos, bem como, para a conquista de novos direitos até então inexistentes.

Pode-se dizer que a cidadania seria a condição em que indivíduos integrantes de uma determinada sociedade passam a ter seus direitos reconhecidos, implementados e protegidos pelo Estado.

Num país como o Brasil, a disputa entre os diferentes grupos de interesses resulta na celebração de uma espécie de acordo ou pacto mínimo, A Constituição Federal, estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão e as normas que devem orientar a ação executiva do Estado, através das políticas públicas.

Nunca é demais lembrar que no Brasil, não basta conquistar direitos apenas na Legislação. Muitas lutas devem ser feitas depois, para fazer valer esses direitos na prática.

Ainda no que se refere aos direitos, é interessante notar que a própria concepção e definição do que sejam direitos vem sendo constantemente renovada e ampliada. Primeiro se cristalizaram os chamados DIREITOS POLÍTICOS, ou seja, a igualdade formal perante a lei, a liberdade de expressão do pensamento, o direito de representar e reivindicar, votar e ser votado, a liberdade religiosa, enfim, direitos que limitam o poder e a arbitrariedade das autoridades, dando maior segurança aos cidadãos. Depois foi a vez da conquista de DIREITOS ECONÔMICOS, como o de livre associação sindical, direito de greve, as leis trabalhistas, previdenciárias e de proteção contra o abuso de poder econômico por parte do patronato. Mais recentemente, inaugura-se a era contra o abuso do poder econômico por parte do patronato. Mais recentemente inaugura-se a era dos DIREITOS SOCIAIS, aqueles que determinam garantias mínimas para o exercício da cidadania, como o acesso à educação básica, à saúde, transporte e habitação, por exemplo, passam a ser entendidos como direitos inerentes ao cidadão e obrigações do Estado.

Caberia pois, ao Estado, através das políticas públicas, produzir e/ou distribuir bens e serviços coletivos, bem como, criar condições de acesso ao usufruto desses direitos, por parte de todos os seus cidadãos.

Políticas Públicas podem ser entendidas também, como as ferramentas escolhidas pela sociedade para que o Estado regule as relações entre os diferentes grupos de interesse. Nessa regulação, ou nesse processo de impor regras, estabelecer regulamentos, determinados interesses privados podem ser transformados em direitos, outros não. Algumas demandas ou reivindicações serão atendidas, outras não.

Praticamente todas as famílias tem interesse em dar educação escolar para seus filhos. A sociedade reconhece a educação como um direito cuja aplicação será regulada através de uma política pública de educação. Pressões e contrapressões vão ser feitas para que os governos destinem parte da arrecadação de impostos para financiar ações que coloquem as pessoas nas escolas.

Obviamente, a qualidade e a continuidade de uma política pública de educação vão depender dessas pressões e contrapressões feitas pelos diferentes grupos de interesse existentes na sociedade.

III - Público e Privado

Políticas Públicas dizem respeito às variadas formas de atuação do Estado e de seus diferentes Governos, no trato de questões ligadas à vida econômica, social e política de seus cidadãos.

Políticas Públicas guiam a ação do Estado, como na educação, p. ex.., ou estabelecem regras, regulam áreas específicas, como o transporte.

Público é diferente de Privado. Os objetivos que o SETOR PÚBLICO se propõe a alcançar, os recursos utilizados e o tipo de relação de propriedade peculiar, o tornam diferente do SETOR PRIVADO. Em princípio, o setor público faz o que o setor privado não quer, ou não deveria fazer.

Existem muitas opiniões sobre o que deveria ser da competência de cada um desses setores e essa é uma discussão eminentemente política e ideológica, como se percebe aqui e agora, no Brasil, em torno

das Reformas Constitucionais (previdência, administrativa, tributária) e dos programas de privatização.

III.1 - O que caracteriza o setor público ?

Não existe um único dono que determina o que ser feito. Variados grupos de interesse constituem a sociedade e disputam a hegemonia no processo decisório sobre como e onde aplicar os recursos públicos.

O setor público angaria recursos compulsóriamente, independente da prestação de serviços ou da cessão de bens. As pessoas são obrigadas a contribuir mediante o pagamento de IMP OSTO e TAXAS.

O setor público presta serviços e oferece bens públicos, de interesse comum, coletivo, que tem de estar disponíveis para todos se estiverem disponíveis para alguém em particular. O acesso deve ser universal.

É claro que nem sempre o que dito na teoria acontece na prática. O Brasil em geral e o Nordeste em particular demonstram que interesses privados podem tomar conta do setor público e colocar os recursos humanos e materiais do Estado a serviço de seus próprios objetivos. É o que vem sendo denominado de privatização do Estado. Os incentivos fiscais para empresas e os créditos subsidiados para grandes fazendeiros são exemplos de recursos públicos utilizados para atender interesses privados.

III.2 - O que caracteriza o setor privado ?

Em princípio pode-se dizer que o que caracteriza o setor privado é a busca da satisfação dos interesses dos seus diferentes grupos. Empresários buscam maiores lucros. Trabalhadores reivindicam melhores salários. Consumidores querem preços menores.

O setor privado vende e serviços que atendem ao interesse individual de quem os compra. Até certo ponto, ninguém é obrigado a consumir, embora quem não consuma pelo menos os bens e serviços essenciais, dificilmente possa exercer a sua cidadania. Faz-se necessário, portanto, um contínuo esforço para definir o que seja socialmente aceito como ou essencial.

O setor privado rege suas atividades observando três fatores. Primeiro verifica-se a obtenção de lucro, ou seja, qual o resultado financeiro positivo alcançado. Depois analisa-se a eficiência econômica, medida em termos de retorno para os investimento feitos, quando comparados com outras iniciativas de custos semelhantes. As relações de propriedade específicas que regem o setor privado constituem o terceiro fator.

Partindo-se do princípio de que a sociedade reconhecer e obriga seus membros a respeitarem o direito de propriedade, fica claro que bens e serviços privados são aqueles passíveis de APROPRIAÇÃO.

Um bem ou serviço é considerado passível de apropriação quando uma pessoa ou empresa pode impedir outras pessoas e empresas de terem acesso gratuito a esse mesmo bem ou serviço. Além disso, o que está sendo colocado à venda tem de ser alguma coisa EXAURÍVEL, que pode acabar na medida em que mais e mais pessoas a usam.

Repetindo, um bem ou serviço só pode ser privado se reunir essas duas condições ao mesmo tempo:

Excludentes: pode-se separar pagantes de não pagantes, e impedir o acesso aos não pagantes.

Exauríveis: novos usuários implicam em novos custos para quem fornece o bem ou serviço, além de

comprometerem a disponibilidade do produto ao longo do tempo.

Para finalizar, vamos considerar um exemplo bem exagerado. O ar que a gente respira não pode ser objeto de compra e venda, porque ele ainda é um bem que não pode acabar em função da quantidade de respiração das pessoas e nem existem condições objetivas para se separar as pessoas entre as que pagariam pelo ar e as que não pagariam.

IV- Bens e serviços públicos

Podemos iniciar nossa reflexão tentando responder, com base em nossas próprias experiências de vida, à seguinte pergunta:

Porque a iniciativa privada não se encarrega de produzir, para todos os brasileiros, bens e serviços como:

polícia e segurança pública
corpo de bombeiros
educação
defesa nacional
controle de endemias (doenças)
combate à poluição
saúde e saneamento

IV.1 - Não excludente e inexauribilidade

Vamos imaginar a situação em que uma pessoa qualquer possa sempre "pegar carona" para fazer uma viagem entre sua residência e o município onde moram seus pais. Será que essa pessoa estaria interessada em comprar uma passagem de ônibus?

Essa possibilidade de "pegar carona" está muito presente nas situações em que o Estado oferece bens e serviços públicos. Vamos pensar numa cidade infestada de muriçocas, em que a Prefeitura se vê obrigada a pulverizar vários bairros. Não vai dar para a Prefeitura cobrar pelo serviço de cada um dos moradores, porque não existe jeito de separar as casa que pagaram pela pulverização, das casas que não pagaram. O carro da pulverização passa pelas ruas jogando a fumaça e todas as casas se beneficiam, quer tenham pago ou não, pelo serviço. Sabendo disso, os moradores ficariam esperando que os outros pagassem, enquanto que eles "pegariam carona" na pulverização.

Outros exemplos seria o que acontece com o Corpo de bombeiros. Se a Prefeitura cobrasse uma taxa de quem quisesse ter proteção contra incêndios, acabaria tendo de prestar o serviço para toda a população, pois quando começasse um incêndio numa casa que não pagou pela proteção, o Corpo de bombeiros teria de acudir para evitar que esse incêndio se alastrasse para casas vizinhas, terminando por atingir uma casa que pagou pela proteção.

Dito isto, pode-se dizer que bens e serviços públicos não são passíveis de apropriação, não podem ser propriedade particular, pois reúnem as seguintes características:

Não Excludentes: não se pode impedir as pessoas de usufruírem do bem ou serviço pois não há como impedir o acesso dos não pagantes, seja porque a exclusão é fisicamente impossível, ou economicamente inviável.

Inexauríveis: mais pessoas usufruindo do bem ou serviço não impede, nem diminui, o usufruto desse mesmo bem ou serviço, por parte daqueles que já estavam sendo beneficiados; não há concorrência pelo bem ou serviço entre potenciais usuários.

Externalidades: os benefícios alcançam mais pessoas do que aquelas diretamente envolvidas com a prestação do serviço ou o usufruto do bem público.

IV. 2 - Critérios de avaliação

Conforme já vimos, o setor privado usa determinados critérios de avaliação (lucro, eficiência econômica, propriedade) que não podem ser aplicados pelo setor público.

No setor público, os fatores relacionados a custo de produção, preço de venda ao consumidor e potencial lucratividade, não podem servir como os únicos parâmetros a serem considerados no processo decisório.

A vontade política de setores majoritários de uma determinada sociedade está acima de considerações econômicas. Exemplos disso são as decisões sobre a realização de uma campanha de vacinação contra a poliomielite infantil ou o pagamento de uma renda mensal para deficientes físicos. Essa é uma decisão moral, ética. Critérios objetivos, considerados lógicos no setor privado, não necessariamente se aplicam ao setor público.

Nem todos os bens e serviços públicos são cobrados, pois isto significaria excluir os que não podem pagar. Assistência médica e educação custam, obviamente, mas se forem vendidas como uma mercadoria qualquer, muita gente vai ficar de fora.

Outro aspecto que deve ser levado em conta é que bens e serviços públicos geram benefícios que nem sempre são passíveis de apropriação privada. Este é o caso dos exemplos dados anteriormente, sobre a pulverização contra muriçocas e a proteção contra incêndios. Uma empresa privada dificilmente se lançaria no mercado vendendo esse tipo de serviço, pois não teria clientes suficientes. Já o setor público tem poder para cobrar impostos e taxas que trazem recursos para financiar bens e serviços que, ao mesmo tempo que devem estar disponíveis para todos, podem não estar sendo prestados para este ou aquele em particular. Convém também lembrar que o setor público pode estar funcionando na condição de monopólio, ou seja, só ele pode ou tem condições de produzir o bem ou prestar serviço.

Finalizando esse tópico, convém lembrar que existem bens e serviços públicos quem podem e devem ser pagos. Obras construídas com recursos de toda a sociedade mas que 'Os vão beneficiar determinados setores, precisam ser pagas por quem fica com as vantagens. Quando não há um caráter de redistribuição de riqueza ou de transferência de renda embutida no bem ou serviço público, ele deveria ser cobrado do beneficiário individual. Exemplo disso seriam pedágios nas estradas para emissão passaportes.

BIBLIOGRAFIA:

DRAIBE, Sônia Míriam. "As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas" In IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPLAN - Instituto de Planejamento. "Para a 'década de 90: prioridades e perspectivas de Políticas Públicas". IPEA. Brasília, 1990.

IPEA - Instituto de pesquisa Econômica Aplicada / IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal / ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas".